



Bogotá, de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley

Apreciado señor secretario.

Con toda atención me permito presentar ante la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “Por medio del cual se establecen los mecanismos para fortalecer el Sistema General de Riesgos Laborales, el aseguramiento en vida y sus coberturas asociadas, así como propender por el óptimo uso de sus recursos y se crea el beneficio de protección para ocupaciones informales”

--	--

PROYECTO DE LEY No. DE 2025
CÁMARA DE REPRESENTANTES

“Por medio del cual se establecen los mecanismos para fortalecer el Sistema General de Riesgos Laborales, el aseguramiento en vida y sus coberturas asociadas, así como propender por el óptimo uso de sus recursos y se crea el beneficio de protección para ocupaciones informales”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

ARTÍCULO 1.- OBJETO La presente ley tiene como objeto, fortalecer el Sistema General de Riesgos Laborales, el aseguramiento en vida y sus coberturas asociadas, así como propender por el óptimo uso de sus recursos y crear el beneficio de protección para ocupaciones informales.

TÍTULO 1 FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES

CAPÍTULO 1

OPTIMIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE RIESGOS LABORALES

ARTÍCULO 2.- LÍMITE DE GASTOS DE ADMINISTRACIÓN POR LAS ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. El Ministerio del Trabajo, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la promulgación de esta ley, determinará el límite máximo de los gastos de administración de los cuales pueden hacer uso las administradoras de riesgos laborales, considerando variables como el tamaño de la empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, cobertura geográfica, población de bajos ingresos cubierta y costos de operación necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes.

PARÁGRAFO 1. - El porcentaje destinado para los gastos de administración de las Administradoras de Riesgos Laborales será de hasta el 20 % y se establecerán valores adicionales en función de los siguientes conceptos:

1. Por cobertura geográfica del 2%, cuando la respectiva Administradora del Riesgo Laboral opere con sucursales directas en por lo menos 23 departamentos donde al menos 3 estén ubicadas en departamentos de cuarta categoría.
2. Por cubrimiento de población de bajos ingresos, un 2% adicional.

Para los efectos de la presente ley se entenderá población de bajos ingresos, los trabajadores que devenguen máximo un salario mínimo mensual vigente y deberá reconocerse el porcentaje adicional, cuando el número de dichos trabajadores afiliados a la respectiva Administradora representen más del 50% del total de sus afiliados.

3. Por cubrimiento en actividades de alta siniestralidad o de interés público un 1%. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social publicará antes del 30 de junio de cada año las actividades que serán cubiertas con estas variables por alta siniestralidad o de especial interés como política de incentivo estatal.

Parágrafo 2. - El Ministerio del Trabajo determinará anualmente los límites de gastos administrativos de acuerdo con las variables antes referidas. En todo caso, no serán inferiores al promedio de los del sector asegurador en general.

ARTÍCULO 3. RECAUDOS PILA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

En los casos de empleadores con menos de 10 trabajadores y que deban realizarse a través de la Planilla Única de Liquidación de Aportes -PILA-, no generarán costos a cargo de las Administradoras de Riesgos Laborales y, de ser necesario, estará integrada con los demás componentes del Sistema Integral de Seguridad Social.

ARTÍCULO 4.- PROHIBICIONES EN EL USO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE RIESGOS LABORALES.- Los gastos administrativos de las Administradoras de Riesgos Laborales no incluyen los recursos destinados para actividades de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales. En todo caso, se prohíbe financiar con recursos del Sistema de Riesgos Laborales, entre otros, eventos empresariales, capacitaciones a representantes de empresas dentro y fuera del país, suministro de publicidad, bienes y gastos diferentes a los requeridos para el control de los riesgos laborales asegurados.

En ningún caso las Administradoras de Riesgos Laborales podrán efectuar devoluciones o retornos en dinero o bienes a las empresas afiliadas o a la aportante.

ARTÍCULO 5.- SUBROGACIÓN POR RESPONSABILIDAD POR CULPA GRAVE Y DOLO

Cuando se demuestre a título de culpa grave o dolo que un tercero fue causante de un riesgo laboral amparado por el Sistema General de Riesgos Laborales, las ARL deberán subrogarse contra el tercero responsable por las prestaciones asistenciales y económicas pagadas al trabajador afectado o sus beneficiarios.

ARTÍCULO 6.- INCENTIVOS POR MEJORA EN INDICADORES EN LA REDUCCIÓN DE SINIESTRALIDAD Y OPTIMIZACIÓN DE GASTOS ADMINISTRATIVOS: Adiciónese el Literal d al artículo 88 del Decreto Ley 1295 de 1994 así:

Crear incentivos destinados a fomentar la mejora de los indicadores de reducción de siniestralidad, los cuales deberán ser reglamentados por el Ministerio de Hacienda dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, teniendo en cuenta los indicadores específicos de siniestralidad.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, dispondrá los mecanismos y establecerá los procedimientos y criterios, para que, de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales, se otorguen incentivos financieros a las Administradoras de Riesgos Laborales que logren mejoras significativas en los indicadores de impacto del Sistema, como la reducción de la siniestralidad y la optimización de la administración de recursos.

ARTÍCULO 7.- VARIACIÓN DE LAS COTIZACIONES DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES. El Ministerio del Trabajo reglamentará, en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, la variación de las cotizaciones del

Sistema General de Riesgos Laborales, de acuerdo con los indicadores de impacto, especialmente la siniestralidad y la accidentalidad laboral de las empresas afiliadas y aportantes, con base en la "TABLA DE COTIZACIONES MÍNIMAS Y MÁXIMAS" y "LA VARIACIÓN DEL MONTO DE COTIZACIÓN" establecidas en los artículos 27 y 33 del Decreto Ley 1295 de 1994 o demás normas que complementen, deroguen o sustituyan.

ARTÍCULO 8.- MODIFICACIÓN DEL PARÁGRAFO 5 DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1562 DE 2012. Modifíquese el párrafo 5, del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, al cual se le incorpora el siguiente párrafo:

En el Sistema de Riesgos Laborales, en ningún caso se podrá reconocer porcentaje de intermediación superior al 10% de la cotización, ni reconocer incentivos o beneficios a cualquier otro título tales como bonificación, sobrecomisión, o similares, lo cual controlará las entidades competentes de su vigilancia y control.

Parágrafo: El ministerio del trabajo y la superintendencia financiera, regularán técnica y financieramente los porcentajes de inversión en promoción y prevención que las administradoras de riesgos laborales y los intermediarios de seguros deben garantizar a sus empresas afiliadas teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, el grado de riesgo y las cifras de siniestralidad laboral, siempre garantizando la suficiencia de la prima, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, o demás normas que la regulen, complementen o sustituyan.

ARTÍCULO 9.- RESERVA ESPECIAL DE ENFERMEDAD LABORAL. - La Superintendencia Financiera de Colombia contará con un tiempo de 3 meses para la consolidación de información y con un mes adicional para el diseño y aplicación de modelos idóneos para la estimación de los montos máximos que las Administradoras de Riesgos Laborales deberán tener para la reserva especial de enfermedad laboral según lo dispuesto en el Decreto 2555 de 2010. Este tiempo deberá ser suficiente para contar con resultados de contraste y así dar cumplimiento a los presupuestos de control y revisión. Después de este período de dos (2) meses las Administradoras de Riesgos Laborales podrán liberar los excesos en el siguiente mes. Estos cálculos deberán realizarse con periodicidad semestral.

Parágrafo: En todo caso la reserva especial por enfermedad laboral no podrá ser inferior al monto de 10% del capital requerido para la constitución del ramo de riesgos laborales, actualizado cada año con el IPC.

ARTÍCULO 10. ASEGURAMIENTO DE RIESGO DE DESLIZAMIENTO.

Adiciónese el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente párrafo:

Parágrafo II. De igual manera, el Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras que tengan aprobado el ramo de riesgos laborales cubrir el riesgo del incremento que, con base en el aumento del salario mínimo legal mensual vigente, podrían tener las pensiones de invalidez y/o sobrevivencia en dicho ramo, en caso de que dicho incremento sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el DANE para el respectivo año. El Gobierno Nacional determinará los costos que resulten procedentes en la aplicación de estos mecanismos de cobertura.

ARTÍCULO 11. ASUNCIÓN DE OBLIGACIONES PENSIONALES NO CONTEMPLADAS EN EL CÁLCULO ACTUARIAL.

Las obligaciones de pago de las reservas del ramo de Riesgos Laborales que se encuentren insolutas y aquellas que se deban pagar a futuro, por concepto de pensiones o reliquidaciones que no se encuentren incluidas en el cálculo actuarial aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en desarrollo del artículo 8o de la Ley 1753 de 2015 y su decreto reglamentario, así se hayan derivado de fallos judiciales ejecutoriados en cualquier tiempo, serán asumidas por la Nación y transferidas al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional –FOPEP–.

Le corresponderá a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– la elaboración del cálculo actuarial correspondiente y la inclusión de dichas obligaciones en la nómina de pensionados, las cuales serán pagadas con los recursos trasladados al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional –FOPEP– con cargo al Presupuesto General de la Nación.

CAPÍTULO 2

FORTALECIMIENTO VIGILANCIA, INSPECCIÓN Y CONTROL EN EL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES

ARTÍCULO 12.- FORTALECIMIENTO DE LA VIGILANCIA Y CONTROL EN RIESGOS LABORALES A TRAVÉS DE LOS INDICADORES DE IMPACTO. Las Administradoras de Riesgos Laborales presentarán anualmente a las comisiones económicas y séptimas conjuntas de Cámara y Senado y a los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, un informe detallado relacionado con los indicadores de impacto asociados a la gestión que llevan a cabo para prevenir la siniestralidad laboral en sus empresas afiliadas, así como sobre la destinación y administración de los recursos que ingresan por concepto de cobertura en esta materia. Los indicadores de impacto estarán asociados a los controles de Ley establecidos por el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Contraloría General de la República, en el ámbito de sus competencias.

El Ministerio del Trabajo y la Contraloría General de la República emitirán un concepto sobre el informe presentado por las Administradoras de Riesgos Laborales, de acuerdo con sus respectivas competencias. Dicho concepto será remitido a las comisiones económicas y séptimas conjuntas de Cámara y Senado para su análisis y consideración. El informe deberá ser presentado a más tardar el 30 de junio de cada año.

ARTÍCULO 13.- SANCIONES PARA OPERAR EL RAMO DE LOS RIESGOS LABORALES.

La Superintendencia Financiera de Colombia podrá aplicar el régimen sancionatorio de las entidades vigiladas a las Administradoras de Riesgos Laborales cuando se demuestre mediante el proceso sancionatorio, el uso indebido y reiterado de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales. La Ley establecerá las causales específicas, el procedimiento y los efectos de esta medida, garantizando en todo caso los derechos de los trabajadores afiliados y la continuidad en la prestación de los servicios.

ARTÍCULO 14.- RENDICIÓN DE CUENTAS EN RIESGOS LABORALES. Las Administradoras de Riesgos Laborales, de manera individual, deberán presentar un informe de gestión anual a sus empresas afiliadas y a los trabajadores bajo su cobertura, así como a la

ciudadanía a través de audiencias públicas.

ARTÍCULO 15.- VEEDURÍA CIUDADANA EN RIESGOS LABORALES. Se crearán veedurías ciudadanas para coadyuvar a la vigilancia y control de los recursos que ejecutan las Administradoras de Riesgos Laborales destinados al Sistema General de Riesgos Laborales.

Parágrafo 1.- El Gobierno Nacional reglamentará en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de esta Ley, los requisitos y el proceso de conformación de las veedurías ciudadanas, así como sus funciones específicas, derechos y deberes. La reglamentación incluirá los requisitos técnicos que estas deben cumplir, así como planes de capacitación sobre el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales y la reglamentación sobre su flujo de recursos.

Parágrafo 2.- Las veedurías ciudadanas presentarán informes semestrales de sus hallazgos y recomendaciones a las entidades competentes, quienes deberán dar respuesta a los mismos en un plazo no mayor a tres (3) meses.

TÍTULO II

BENEFICIO SOLIDARIO POR RIESGO OCUPACIONAL (BSRO)

ARTÍCULO 16.- BENEFICIO SOLIDARIO POR RIESGO OCUPACIONAL (BSRO).

Créese el Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO), dirigido a la población informal beneficiaria de cualquiera de los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Este beneficio consistirá en una ayuda económica reconocible a aquellos individuos que, debido a accidentes o enfermedades relacionadas con su ocupación informal, se encuentren imposibilitados para realizar actividades productivas, el cual será administrado por una aseguradora de vida con autorización para la explotación del ramo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPs).

ARTÍCULO 17.- BENEFICIARIOS. - El Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO), estará dirigido a la población de ocupación informal que cumpla con los siguientes requisitos:

1. Formar parte de los beneficiarios de cualquiera de los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).
2. No estar vinculado laboralmente.
3. El accidente o enfermedad deberá ser con causa o con ocasión de la ocupación informal del beneficiario.

ARTÍCULO 18.- MONTO DEL BENEFICIO. - El monto del beneficio será determinado por la Aseguradora de Vida encargada de la administración de acuerdo con la cobertura definida y los recursos disponibles.

ARTÍCULO 19.- ADMINISTRACIÓN DEL BENEFICIO. - El beneficio será administrado por la Aseguradora de Vida designada, para lo cual coordinará con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

ARTÍCULO 20.- OPERACIÓN DEL BENEFICIO. - La Aseguradora de Vida designada implementará un modelo de operación o aseguramiento acorde con las necesidades y posibilidades del beneficio, garantizando que con los recursos disponibles se tenga la mayor cobertura posible.

ARTÍCULO 21.- FINANCIACIÓN DEL BENEFICIO. - Aplicando el principio de solidaridad definido en la Constitución Política de Colombia, el beneficio será financiado con los recursos del 23% del Fondo de Riesgos Laborales, que se constituye con los aportes de todos los cotizantes al Sistema General de Riesgos Laborales.

Parágrafo.-. Adiciónese el Literal i) de la Ley 1562 de 2012 así:

i) Financiar el Beneficio Solidario Por Riesgo Ocupacional (BSRO).

ARTÍCULO 22 RIESGOS CUBIERTOS. - Los beneficios cubrirán los riesgos generados por accidentes o enfermedades relacionadas con la ocupación informal del beneficiario que serán definidos por la Aseguradora designada en coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

ARTÍCULO 23.- COEXISTENCIA CON EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. La Cobertura no suplirá la del régimen subsidiado en salud.

ARTÍCULO 24.- BENEFICIOS PARA EL NÚCLEO FAMILIAR EN CASO DE FALLECIMIENTO. Al momento en que el desempeño ocupacional del núcleo familiar se vea disminuido en caso de muerte, este beneficio pasará al cónyuge y/o compañero permanente, primer grado de consanguinidad y/o primer grado de afinidad. En caso de haber dos o más posibles beneficiarios, dicho beneficio será distribuido de manera equitativa entre las partes. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) definirá la aplicabilidad de este beneficio en dichos eventos.

ARTÍCULO 25.- (NUEVO) APROPIACIÓN PRESUPUESTAL. - La apropiación de los recursos para el funcionamiento de este Fondo será realizada de manera inmediata al momento de la entrada en vigencia de esta Ley.

Los beneficios empezarán a aplicarse dentro de los seis (6) meses después de la promulgación de la presente Ley.

TÍTULO III

NORMAS GENERALES EN EL RÉGIMEN DE SEGUROS

ARTÍCULO 26. – FORTALECIMIENTO DEL ASEGURAMIENTO. Con el fin específico de fortalecer el aseguramiento de riesgos de vida y las coberturas asociadas de la población colombiana, las entidades y organismos del Estado, las entidades públicas de todos los niveles, las entidades territoriales, así como las Empresas y sociedades de economía mixta con participación pública, deberán asociarse o celebrar convenios y/o contratos interadministrativos o de asociación con la aseguradora pública de vida, con el fin de aunar esfuerzos para cubrir con seguros de grupo, individuales o colectivos a sus grupos de interés internos y externos; con especial énfasis en la población vulnerable o de bajos ingresos.

Lo anterior en aplicación del principio de solidaridad, en ejercicio del deber de colaboración armónica y aunando esfuerzos para el logro de las políticas públicas para ampliar las coberturas en programas de protección y bienestar a la población.

ARTÍCULO 27. ESPECIALIDAD DE LAS ASEGURADORAS EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

Las invitaciones, convocatorias y procesos de selección, en procesos de contratación de seguros, tanto de entidades públicas como privadas, deberán permitir la libre participación de oferentes,

y no podrán solicitar ofertas para el aseguramiento de riesgos sobre la vida, y de riesgos generales exigiendo que se realice por una sola aseguradora, por los que se deberá permitir la participación de aseguradoras de vida en dichos procesos. Hacerlo implicaría atentar contra las condiciones de mercado, selección objetiva y contra la regulación en materia de seguros, lo cual será supervisado por la Superintendencia de industria y comercio, con sujeción al régimen sancionatorio de acuerdo con las normas que rigen la competencia.

ARTÍCULO 28.- SEGURO DE VIDA DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA PRIVADA.-. En los términos de lo dispuesto en el artículo 5 de la ley 1920 de 2018 o norma que la sustituya, cada empresa, cooperativa especializada, departamento de seguridad y vigilancia privada contratará anualmente un seguro de vida grupo o colectivo vida que ampare al personal operativo de su respectiva organización. Dicho seguro se constituye en un seguro obligatorio, colectivo o de grupo bajo el criterio de pluralidad de asegurados, no contributivo y con designación de beneficiarios a título gratuito.

ARTÍCULO 29.- EFECTOS DE LA MORA EN LAS COTIZACIONES DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES OBLIGATORIOS Y VOLUNTARIOS. El no pago de dos (2) períodos consecutivos de las cotizaciones de los trabajadores independientes dará lugar a la suspensión de la afiliación por parte de la Administradora de Riesgos Laborales, excepto para los trabajadores independientes obligatorios cuya cotización está a cargo del contratante en los riesgos IV y V.

Para tal efecto, la entidad Administradora de Riesgos Laborales deberá enviar a la última dirección conocida del afiliado una comunicación por correo certificado en un plazo no mayor a un (1) mes después del no pago de los aportes, señalando la situación de incumplimiento y las consecuencias que le acarrea. La comunicación constituirá al afiliado en mora.

Durante el período de suspensión no habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones económicas del Sistema General de Riesgos Laborales.

ARTÍCULO 30.- VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

--	--

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Constitución Política de Colombia en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los *principios de eficiencia, universalidad y solidaridad* en los términos que establezca la Ley. Del mismo modo, la precitada norma superior consagra expresamente que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La Ley 100 de 1993, en su preámbulo define la Seguridad Social Integral como: *“Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.”*; de igual manera, en su capítulo I, artículo 2, literal A, hace alusión al principio de la eficiencia, así: *“Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente”*, y se adentra en el Sistema General de Riesgos Profesionales a través de los artículos 249, 250, 251, 252, 253, 254 del libro III del referido texto normativo. Por consiguiente, es un deber del Estado, garantizar que los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, al igual que los del Sistema General de Pensiones y de Salud, se utilicen y destinen adecuadamente de acuerdo a lo previsto en la normatividad legal vigente en seguridad social, por lo cual se hace indispensable que el gobierno nacional fortalezca los procesos de vigilancia, control y optimización de los mismos.

Y es que, a pesar de que actualmente existe un bloque normativo robusto que establece la forma como se deben recaudar, distribuir y vigilar los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, es imperativo y necesario, expedir una ley a través de la cual, se fortalezca y haga más riguroso el proceso de vigilancia, control y optimización de dineros que ingresan por concepto de afiliación y cobertura en riesgos laborales.

El gobierno nacional, determinó, la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, mediante el Decreto Ley 1295 de 1994, por el cual se constituye el marco legal de aseguramiento para los riesgos inherentes al trabajo en

Colombia, permitiendo al sector público y privado brindar cobertura en este campo a la población trabajadora del país.

En el Decreto Ley 1295 de 1994, el Sistema General de Riesgos Profesionales, conforme su artículo 1, quedó definido, así: *“Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.*

El Sistema General de Riesgos Profesionales establecido en el Decreto 1295 de 1994, forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.

Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, con las modificaciones previstas en este Decreto, hacen parte integrante del Sistema General de Riesgos Profesionales.”

Con la entrada en vigencia del Decreto 1295 de 1994, se avanzó de manera sustancial en la estructuración, organización y administración del Sistema General de Riesgos Laborales, inspirado en un modelo progresista, inclusivo y garantista, cuyo propósito no era otro que el de promover condiciones de trabajo seguras a la fuerza laboral del país y protegerla frente a las adversidades que pudiesen presentarse con ocasión o en desarrollo de las actividades laborales realizadas.

Posteriormente, se expidió, la Ley 1562 de 2012, *“Por medio de la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*; la mencionada disposición normativa, como parte de su articulado, determinó la forma en que se distribuirán, vigilarán y optimizarán los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, además de definir las acciones dirigidas a fortalecer la implementación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en el sector empresarial del país.

En relación con el monto de las cotizaciones que deben realizar los empleadores al Sistema General de Riesgos Laborales, la Ley 1562 de 2012, señala en su Artículo 6, lo siguiente:

“Artículo 6°. Monto de las cotizaciones. *El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser inferior al 0.348%, ni superior al 8.7%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador. El mismo porcentaje*

del monto de las cotizaciones se aplicará para las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales, sin embargo, su afiliación estará a cargo del contratante y el pago a cargo del contratista, exceptuándose lo estipulado en literal a) numeral 5 del artículo primero de esta ley. El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social en lo de su competencia adoptarán la tabla de cotizaciones mínimas y máximas para cada clase de riesgo, así como las formas en que una empresa pueda lograr disminuir o aumentar los porcentajes de cotización de acuerdo a su siniestralidad, severidad y cumplimiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.”

Se colige del anterior artículo, que el gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo está facultado para establecer el mecanismo mediante el cual se pueden modificar o ajustar los aportes o cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales a partir del grado de madurez de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST, la variación de las tasas de siniestralidad y la severidad de las contingencias de origen laboral.

Específicamente, en relación con los recaudos, el Decreto 1072 de 2015, capítulo 3, artículo 2.2.4.3.1., señala, lo siguiente: *“Las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se determinan de acuerdo con: 1. La actividad económica del empleador; 2. Índice de lesiones incapacitantes de cada empleador, calculado según la metodología general definida por el Ministerio del Trabajo, y 3. El cumplimiento de las políticas y la ejecución del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo”,* y adicionalmente, con el propósito de garantizar el sostenimiento financiero del Sistema General de Riesgos Laborales, el Decreto 1072 de 2015, en su título 4, capítulo 3, artículo 2.2.4.3.5., en lo que respecta a las fuentes de captación de recursos, estableció: *“Tabla de Cotizaciones Mínimas y Máximas. En desarrollo del artículo 27 del Decreto 1295 de 1994, se adopta la siguiente tabla de cotizaciones para cada clase de riesgo:*

TABLA DE COTIZACIONES MINIMAS Y MAXIMAS

CLASE DE RIESGO	VALOR MINIMO	VALOR INICIAL	VALOR MAXIMO
I	0,348%	0.522%	0,696%

II	0,435%	1,044%	1,653%
III	0,783%	2,436%	4,089%
IV	1,740%	4,350%	6,960%
V	3,719%	6,960%	8,700%

Toda empresa que ingrese por primera vez al Sistema General de Riesgos Laborales, cotizará por el valor correspondiente al valor inicial de la clase de riesgo que le corresponda.”

En consonancia con lo anterior, el Ministerio del Trabajo, en cumplimiento del artículo 28 del Decreto Ley 1295 de 1994, dispuso: *“El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, revisará periódicamente la tabla de clasificación de actividades económicas: cuando menos una vez cada tres (3) años, e incluirá o excluirá las actividades económicas de acuerdo al grado de riesgo de las mismas, para lo cual deberá tener en cuenta los criterios de salud ocupacional emitidos por entidades especializadas”,* razón por la que en el presente año, expidió el decreto 768 de 2022, *“Por el cual se actualiza la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones”*.

Es importante conocer cifras publicadas por FASECOLDA correspondientes al ramo de los riesgos laborales generadas durante el año 2022, las cuales corresponden a:



Fuente: Fasecolda 2022. Gráfica 1. El mayor porcentaje de empresas afiliadas al Sistema General de Riesgos Laborales se encuentran concentradas en clase de riesgo 1 con un 52%, seguida por la clase de riesgo 5 con un 17%.



Fuente: Fasecolda 2022. Gráfica 2. El mayor número de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Tabla 1. Clase de riesgo y siniestralidad laboral (AT y EL)

CLASE DE RIESGO	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	%	NRO. ENF. LAB. CALIF.	%
CLASE 1	34.731	14,9%	1.533	7,8%
CLASE 2	44.534	19,1%	954	4,9%
CLASE 3	69.437	29,9%	16.150	82,3%
CLASE 4	31.188	13,4%	404	2,1%
CLASE 5	52.703	22,7%	587	3,0%
TOTAL	232.593	100,0%	19.628	100,0%

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 1. El mayor porcentaje de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Tabla 2. Consolidado descripción clase de riesgo, sector económico, número de empresas, tipo de vinculación del trabajador y siniestralidad laboral (accidente y enfermedad laboral por clase de riesgo).

CLASE DE RIESGO	SECTOR ECONÓMICO	EMPRESAS	RAB. DEP.	AB. INDEP.	RABAJADORES	T. % TOTAL RABAJADORES	N. TRAB. CALIF.	F. LAB. CALIF.
CLASE 1	Administración Pública Y Defensa	1.067	1.676	9.435	587.111	5,57%	3.530	136
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	3.071	955	1.427	29.382	0,28%	262	34
	Comercio	9.726	9.551	1.871	79.422	6,45%	7.657	127
	Educación	5.573	1.906	3.765	19.671	4,93%	5.014	184
	Financiero	1.854	1.238	1.082	19.320	3,03%	1.442	94
	Hoteles Y Restaurantes	9.430	1.569	1.897	101.466	0,96%	3.040	20
	Industria Manufacturera	1.251	343	341	8.684	0,18%	185	6
	Inmobiliario	6.430	1.448	1.524	191.972	11,31%	6.965	435
	Servicio Doméstico	8.819	1.205	1.644	18.849	1,13%	1.034	20
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	8.024	1.931	1.261	83.192	3,64%	3.827	106
	Servicios Sociales Y De Salud	1.069	1.118	1.372	19.490	1,13%	1.602	366
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	1.871	1.017	1.231	54.248	0,51%	173	5

LASE 2	ión Pública Y Defensa	.040	754	.102	.856	0,41%	457	72
	Agricultura, nadería, Caza Y Silvicultura	3.146	.491	.422	39.913	2,28%	7.727	99
	Comercio	9.024	.049	.165	30.214	3,13%	7.051	120
	Construcción	336	557	93	1.650	0,02%	11	0
	Financiero	.627	348	.972	15.320	0,15%	67	0
	les Y Restaurantes	8.497	.388	.831	62.219	1,54%	4.857	87
	tria Manufacturera	9.057	.019	.440	21.459	2,10%	5.124	194
	nmobiliario	5.616	.100	.700	53.800	2,41%	5.671	162
	Pesca	626	276	97	3.373	0,03%	162	0
	Servicios omunitarios, Sociales Y Personales	.544	606	.739	47.345	0,45%	895	10
	s Sociales Y De Salud	.963	496	.328	.824	0,46%	844	170
	Transporte, iento Y Comunicaciones	.690	.375	.095	74.470	1,66%	1.668	40
LASE 3	Agricultura, nadería, Caza Y	.938	.913	.126	17.039	1,11%	4.858	308

	Silvicultura							
	Comercio	0.533	.892	.632	53.524	1,46%	3.909	37
	Construcción	.226	904	974	25.878	0,25%	532	13
	Energías Y Agua	.899	.634	.301	33.935	0,32%	1.168	10
	Hoteles Y Restaurantes	.285	071	457	17.528	0,17%	594	17
	Industria Manufacturera	7.724	.436	.404	42.840	6,10%	4.258	671
	Inmobiliario	.196	.271	.338	28.609	3,12%	2.764	507
	Minas Y Canteras	53	305	8	1.313	0,01%	55	1
	Órganos Interterritoriales	42	364	.280	2.644	0,03%	36	2
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	.842	.761	.250	97.011	0,92%	3.225	334
	Servicios Sociales Y De Salud	.648	.835	2.685	32.520	5,05%	4.642	14.222
	Transporte, Energía Y Comunicaciones	.762	.090	.428	19.518	1,13%	3.396	28
LASE 4	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	.404	800	676	31.476	0,30%	2.282	31

	Comercio	2.710	.135	.916	87.051	0,83%	2.508	15
	Construcción	.578	.270	.832	73.102	0,69%	1.860	8
	Eléctrico, Gas Y Agua	.990	.577	.285	40.862	0,39%	1.065	15
	Industria Manufacturera	.439	.007	.279	24.286	1,18%	5.119	102
	Inmobiliario	.659	.973	.533	80.506	3,61%	6.243	55
	Minas Y Canteras	.52	.248	.19	1.267	0,01%	.32	1
	Pesca	.149	.382	.66	1.448	0,01%	.43	1
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	.519	.511	.675	7.186	0,07%	.325	3
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	4.652	.225	7.143	50.368	5,22%	11.711	173
LASE 5	Administración Pública Y Defensa	.635	.530	.326	.856	0,39%	1.273	78
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	.955	.864	.291	7.155	0,07%	.594	1
	Comercio	.434	.779	.449	12.228	0,12%	.354	7
	Construcción	0.624	.425	.993	02.418	7,61%	5.810	58

Industria Manufacturera	1.951	1.139	1.026	14.165	1,08%	4.856	55
Inmobiliario	9.625	5.596	1.697	10.293	2,94%	9.025	52
Industrias Y Canteras	1.305	1.073	1.822	18.895	1,41%	9.102	148
Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	1.255	1.256	1.516	1.772	0,02%	44	1
Servicios Sociales Y De Salud	1.964	1.944	1.798	19.742	0,19%	573	175
Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	1.403	1.475	1.247	17.722	0,45%	1.072	12
TOTAL GENERAL	5.802	2.101	7.306	539.407	100,00%	32.593	19.628

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 2. El número de empresas que realizan aportes al sistema general de riesgos laborales según datos reportados durante el transcurso del año 2022, corresponde a 975.802; de igual manera, se observa que los trabajadores dependientes (9.562.101) se encuentran afiliados a riesgos laborales en mayor número que los independientes (977.306), mientras que las cifras de accidentalidad laboral sobrepasan significativamente las de enfermedad laboral en el periodo referido.

Tabla 3. Administradoras de riesgos laborales, número y porcentaje de empresas afiliadas, tipo de vinculación de los trabajadores.

ARL	NRO. EMPRESAS	PORCENTAJE EMPRESAS	NRO. TRAB. DEP.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES

ALFA	786	0,08%	55.633	159	55.792	0,53%
AURORA	74	0,01%	8.544	20	8.564	0,08%
AXA COLPATRIA	85.357	8,75%	1.408.958	36.531	1.445.489	13,72%
BOLIVAR	16.511	1,69%	803.144	20.237	823.381	7,81%
COLMENA	30.935	3,17%	771.748	89.132	860.880	8,17%
EQUIDAD	13.654	1,40%	158.539	5.590	164.129	1,56%
POSITIVA	371.424	38,06%	1.904.779	494.999	2.399.778	22,77%
SURA	457.061	46,84%	4.450.751	330.636	4.781.387	45,37%
TOTAL	975.802	100,00%	9.562.096	977.304	10.539.400	100,00%

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 3. La ARL SURA tiene el mayor número (457.061) y porcentaje (46.84%) de empresas afiliadas a riesgos laborales durante el transcurso del año 2022. Así mismo, el número de afiliados a riesgos laborales es mayor en el caso de los trabajadores dependientes (9.562.096) en relación con los independientes (977.304).

A partir de lo anterior, es claro que aún existe una diferencia significativa en lo que concierne a la cobertura por parte del Sistema General de Riesgos Laborales al comparar las cifras por tipo de vinculación entre trabajadores dependientes e independientes; de igual manera continúa existiendo una mayor incidencia de ocurrencia de accidentes laborales en comparación con la enfermedad laboral al verificar el comportamiento de la siniestralidad laboral en el 2022, lo que de una u otra

forma genera alertas en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control en relación con la destinación de los recursos que se recaudan por concepto de afiliación a riesgos laborales los cuales en mayor proporción deberían utilizarse en la prevención de la accidentalidad y la enfermedad laboral.

Es allí, en la vigilancia y control, donde la intervención oportuna del Estado, se convierte en un factor fundamental toda vez que el seguimiento al uso y la administración de los recursos que perciben las Administradoras de Riesgos Laborales por concepto de cobertura en este campo, es el insumo para identificar si hay algo por mejorar o ajustar en las disposiciones normativas internas, o si, por el contrario, su inversión o destinación se hace actualmente con apego a la ley.

En lo que tiene que ver con la distribución de los porcentajes de la cotización a riesgos laborales, la Ley 1562 de 2012, establece:

“Artículo 11. Servicios de Promoción y Prevención. *Del total de la cotización las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán las siguientes:*

1. *Actividades básicas programadas y evaluadas conforme a los indicadores de Riesgos Laborales para las empresas correspondiente al cinco por ciento (5%) del total de la cotización, como mínimo serán las siguientes: a) Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Ministerio del Trabajo; b) Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su Programa de Salud Ocupacional; c) Asesoría técnica básica para el diseño del Programa de Salud Ocupacional y el plan de trabajo anual de todas las empresas; d) Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional. e) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores; f) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las*

empresas; g) Investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales que presenten los trabajadores de sus empresas afiliadas.

2. *Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el diez por ciento (10%) para lo siguiente: a) Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos Laborales y de rehabilitación integral en las empresas afiliadas; b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para el desarrollo de actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, y el control efectivo del riesgo; c) Las administradoras de riesgos laborales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral; d) Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades Laborales; e) Suministrar asesoría técnica para la realización de estudios evaluativos de higiene ocupacional o industrial, diseño e instalación de métodos de control de ingeniería, según el grado de riesgo, para reducir la exposición de los trabajadores a niveles permisibles. La Superintendencia Financiera, podrá reducir el porcentaje del diez por ciento (10%) definido en el numeral 2 del presente artículo, de acuerdo a la suficiencia de la tarifa de cotización, sólo cuando se requiera incrementar las reservas para cubrir los siniestros por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos laborales.*

3. *Hasta el tres (3%) del total de la cotización se destinará para el Fondo de Riesgos Laborales. El Gobierno Nacional a través de los Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Salud y Protección fijará el monto correspondiente previo estudio técnico y financiero que sustente dicha variación. El estudio podrá ser contratado con recursos del Fondo de Riesgos Laborales. Parágrafo 1. Las administradoras de riesgos laborales no pueden desplazar el recurso humano ni financiar las actividades que por ley le corresponden al empleador, y deben*

otorgar todos los servicios de promoción y prevención sin ninguna discriminación, bajo el principio de la solidaridad, sin tener en cuenta el monto de la cotización o el número de trabajadores afiliados. Parágrafo 2. En todas las ciudades o municipios donde existan trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales las administradoras de riesgos Laborales deben desarrollar las actividades de promoción y prevención con un grupo interdisciplinario capacitado y con licencia de salud ocupacional propio o contratado bajo su responsabilidad. Para ampliar la cobertura, la ejecución de dichas actividades podrá realizarse a través de esquemas de acompañamiento virtual y de tecnologías informáticas y de la comunicación, sin perjuicio del seguimiento personal que obligatoriamente respalde dicha gestión. Parágrafo 3. La Entidad Administradora de Riesgos Laborales deberá presentar un plan con programas, metas y monto de los recursos que se vayan a desarrollar durante el año en promoción y prevención, al Ministerio de Trabajo para efectos de su seguimiento y cumplimiento conforme a las directrices establecidas por la Dirección de Riesgos Profesionales de ahora en adelante Dirección de Riesgos Laborales. Parágrafo 4. Los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán limitados. El Ministerio del Trabajo podrá definir tales límites, previo concepto técnico, del Consejo Nacional de Riesgos Laborales acorde con variables como tamaño de empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, costos de operación necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes, entre otras. Parágrafo 5. La labor de intermediación de seguros será voluntaria en el ramo de riesgos laborales, y estará reservada legalmente a los corredores de seguros, a las agencias y agentes de seguros, que acrediten su idoneidad profesional y la infraestructura humana y operativa requerida en cada categoría para el efecto, quienes se inscribirán ante el Ministerio del Trabajo. Quien actué en el rol de intermediación, ante el mismo empleador no podrá recibir remuneración adicional de la administradora de riesgos laborales, por la prestación de servicios asistenciales o preventivos de salud ocupacional. En caso que se utilice algún intermediario, se deberá sufragar su remuneración con cargo a los recursos propios de la Administradora de Riesgos Laborales.”

El Artículo 11, de la Ley 1562 de 2012, en su contenido, plasma claramente la forma en que se distribuyen los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, las obligaciones a cargo de las compañías Administradoras de Riesgos Laborales y del Ministerio de Trabajo; sin embargo, para fortalecer la vigilancia y el control eficiente de los mismos, es indispensable realizar estudios actuariales, técnicos y financieros

mediante los cuales se pueda determinar el estado actual, la sostenibilidad financiera y en qué situación están las reservas del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de establecer, si es necesaria una variación en los aportes que realizan las empresas según el nivel de riesgo por actividad económica, al igual que el ajuste a la repartición de los porcentajes de que habla la Ley 1562 en su artículo 11, incluido el destinado al fondo de riesgos laborales, sin dejar de lado, el poder determinar cuál es el rol de los corredores de seguros que funcionan como intermediarios en riesgos laborales cuando esta función por ley se encuentra a cargo de las compañías Administradoras de Riesgos Laborales razón por la cual resulta discutible el pago de una labor de intermediación que en poco o nada contribuye o beneficia al Sistema General de Riesgos Laborales.

En virtud de lo antes señalado, existe jurisprudencia nacional reciente relacionada con la destinación de recursos del Sistema General de Riesgos Laborales; es así como la sentencia C - 049 de 2022, se constituye en un precedente judicial de vital importancia.

En esa decisión, *“La Corte conoció la demanda, formulada por el ciudadano Domingo de Jesús Banda Torregroza, contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””. Tras estudiar la aptitud sustantiva de la demanda, concluyó que sólo los siguientes reproches de constitucionalidad resultaban aptos (i) inciso primero y quinto del artículo 48 de la Constitución (eficiencia del sistema y destinación específica); así como (ii) el presunto desconocimiento de la unidad de materia, al haberse integrado esta disposición en el Plan Nacional de Desarrollo lo que, a juicio del demandante, pudo implicar el desconocimiento del artículo 158 de la Constitución. En consecuencia, la Corte se abstuvo de estudiar los demás cargos formulados con sustento en los artículos 150.21, 334, 338, 115, 121, 122, 123, 150.3, 339.1, 374, 355, 363 y 95.9 de la Carta Política.*

Con fundamento en el reiterado precedente constitucional, en materia del principio de unidad de materia en las leyes del Plan, al estudiar la constitucionalidad de la disposición demandada, concluyó que la norma debía declararse inexecutable por violación del principio de unidad de materia, al no encontrar una conexidad directa o inmediata; igualmente, se trata de una norma permanente de seguridad social al margen de un fin de planeación. En consecuencia, concluyó que un debate sobre una disposición que modifica el Sistema de Riesgos Laborales debe surtirse a través de una ley ordinaria, para permitir una amplia discusión sobre un tema tan sensible y que impacta, de manera permanente, en las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

A renglón seguido, después de referir el contenido general y la interpretación del artículo 48 de la Constitución, la Corte concluyó que la norma demandada desconocía el inciso

primero (eficiencia) y quinto (destinación específica) del artículo 48 de la Constitución. En consecuencia, concluyó que le asistía la razón al demandante y a la mayoría de los intervinientes, en tanto dicha regulación podría ir en detrimento del valor puro e intrínseco de la cotización en el Sistema General de Seguridad Social, al perder capacidad financiera, de inversión o de generación de programas ordinarios de prevención de riesgos en las empresas afiliadas. Asimismo, podría reducir los recursos parafiscales disponibles para la prestación de los servicios en el marco del Sistema de Riesgos Laborales.”

De otro lado, sería oportuno evaluar y definir el alcance de lo que llama la norma gastos administrativos, ya que si bien existen disposiciones normativas que regulan el tema, actualmente no existe claridad frente a como las Administradoras de Riesgos Laborales están administrando y justificando estos recursos.

Es por ello, que con la radicación en su momento del Proyecto de Ley 374 de 2020, se pretendía modificar lo legislado en la Resolución 3544 de 2013, referente a los gastos de administración, ya que la norma señalada dispone que se puede destinar hasta el 23% de las cotizaciones para que las compañías que incursionan en el ramo de la prevención de los riesgos laborales puedan suplir sus gastos de administración razón por la que cobra sentido la intención y el propósito que tuvo el congresista Zuleta Becharen al radicar el proyecto mencionado, toda vez que es innegable que lo destinado a gastos de administración es desproporcionado y no se compadece de ninguna forma con las necesidades y la finalidad del sistema general de riesgos laborales.

De ahí, que se debe hacer un llamado urgente al gobierno nacional para que a través del fondo de riesgo laborales, se realicen los estudios actuariales, financieros y técnicos con el fin de lograr establecer objetivamente y razonablemente un porcentaje justo que garantice la operación de las Administradoras de Riesgos Laborales sin que se destinen recursos obtenidos del recaudo por concepto de aportes a riesgos laborales a otros fines diferentes a lo permitido en la normatividad vigente.

Y es que la fuente de financiación del Sistema de Riesgos Laborales depende en gran medida de los ingresos directos por concepto de las cotizaciones que garantizan la cobertura de los riesgos en el trabajo, mas no de subsidios, ni en aplicación del principio de solidaridad que es característico de los sistemas de salud y pensiones, y ni que decir el recaudo, el cual depende significativamente del poder acceder a un empleo estable, la productividad empresarial y la formalización laboral.

Dado lo anterior, es necesario considerar la posibilidad de optimizar el uso de los recursos y dineros públicos que recibe el Sistema General de Riesgos Laborales cuya

prelación es la cobertura de las contingencias derivadas del trabajo, lo que implica que deben reducirse significativamente otros rubros que no contribuyen a que se cumpla con el espíritu de lo dispuesto en el marco legal de los riesgos laborales.

Igualmente, a las Administradoras de Riesgos Laborales que se les demuestre que recurrentemente utilizan de manera indebida los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, les quedará definitivamente prohibido, operar el ramo de los riesgos laborales, so pena de las acciones administrativas y legales a las que haya lugar, lo que significa, que deben racionalizarse los gastos administrativos, además de priorizar los temas técnicos en las negociaciones comerciales con las organizaciones, de tal forma que no recaiga este proceso en acuerdos inocuos (capacitaciones a representantes de empresas fuera del país, financiación de eventos en empresas que nada tienen que ver con la prevención de riesgos laborales, suministro de publicidad diferente a la requerida para prevenir siniestralidad laboral o control de los riesgos en seguridad y salud en el trabajo) y en general, en aquellas actividades distintas a la prevención de los riesgos laborales.

Así las cosas, si bien es cierto, existe un marco normativo robusto ya señalado aquí, que brinda herramientas jurídicas a los diferentes actores del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de que los recursos del mismo, se administren y destinen adecuadamente, es indispensable que se genere y exija a las administradoras de riesgos laborales la presentación de reportes de indicadores de impacto anuales, a los actores del Sistema General de Riesgos Laborales y a las comisiones de seguridad social del Congreso, de tal manera que se logre establecer su uso eficiente y eficaz.

Finalmente, también es necesario considerar, que muchos de los recursos del Sistema de Riesgos Laborales se concentran en la atención del sector formal de la economía mientras que el informal queda relegado sin la posibilidad de acceder a las bondades y beneficios del Sistema General de Riesgos Laborales, lo que demuestra un trato desigual y desde todo punto de vista injustificable. Por tal razón, es pertinente, que el gobierno nacional apoye las agendas legislativas dirigidas a generar ayudas o subsidios parciales para que el trabajador informal pueda tener cobertura en riesgos laborales ya sea a través de un seguro similar al SOAT, cuyo pago sea anual y que cubra las contingencias derivadas de accidentes y enfermedades laborales, o promoviendo su afiliación a la ARL POSITIVA bajo unas condiciones especiales como sucede en el Sistema General de Pensiones.

El Documento CONPES 3456 de 2007 estableció la estrategia para garantizar la continuidad en la prestación pública de los servicios de aseguramiento en el Sistema de Riesgos Profesionales ¹ a través de la Administradora de Riesgos Profesionales entre otros, y señaló que la participación del Gobierno Nacional en el sector de aseguramiento en salud y Riesgos Profesionales debe hacerse a través de una entidad competitiva y que busque regular positivamente el sector, identificando a LA PREVISORA VIDA S.A. Compañía de Seguros para construir alternativas que garanticen la participación estatal en el aseguramiento de riesgos profesionales, atendiendo el traslado de los afiliados del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES ISS y sus potenciales nuevos usuarios, para lo

cual requirió del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES ISS realizar la cesión de activos, pasivos y contratos del negocio de Riesgos Profesionales, a título oneroso, a LA PREVISORA VIDA S.A. El Gobierno Nacional mediante Decreto 600 de 2008, reglamentó la cesión de activos, pasivos y contratos, prevista en el Artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 71 numeral 4 y 326 numeral 1 literal b) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera impartió la autorización de la cesión de activos, pasivos y contratos de la ARP del ISS a la Previsora Vida S.A. mediante Resolución No. 1293 del 11 de agosto de 2008.

El 13 de agosto de 2008 se suscribió el contrato de cesión de activos, pasivos y contratos de la ARP del ISS a La Previsora Vida S.A., mediante el cual se establece que la fecha de la operación de enajenación de activos, pasivos y contratos de la ARP del ISS a la Previsora Vida S.A. será a partir del 1 de septiembre de 2008.

La ARP del ISS hizo entrega a La Previsora Vida S.A. de la reserva matemática por valor de \$2.748.636.387.592 correspondiente a 23.351 pensiones activas en la nómina de agosto de 2008.

Mediante escritura pública 1260 de 30 de octubre de 2008 de la Notaría 74 del Círculo de Bogotá, se protocolizó el cambio de nombre de la compañía LA PREVISORA VIDA S.A., por POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., con inscripción en la Superintendencia Financiera de Colombia de la misma fecha.

Traslado de Pensiones a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)

De conformidad con lo establecido en los estatutos sociales de la Compañía, Positiva es una sociedad anónima de economía mixta de la rama ejecutiva del orden nacional, organizada como entidad aseguradora, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

1 Hoy Sistema de Riesgos Laborales – Ley 1562 de 2012

Positiva realiza actividades relacionadas con la gestión de administración y pagos de obligaciones pensionales causadas durante la operación que ejerció el Instituto de Seguros Sociales en el ramo de riesgos laborales.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 80 de la Ley 1753 de 2015, las pensiones que actualmente están a cargo de Positiva, cuyos derechos fueron causados originalmente en el Instituto de Seguros Sociales, serán administradas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP - y pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP, previo el traslado de la reserva actuarial correspondiente.

El Presidente de la República mediante Decreto 1437 de 2015, definió que a partir del 30 de junio de 2015, las pensiones que actualmente están a cargo de Positiva, cuyos derechos fueron causados originalmente en el Instituto de Seguros Sociales serán administradas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) y a partir del mes siguiente se efectuará el respectivo pago a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP -.

El artículo 4 del citado decreto, estableció que Positiva trasladará el 1 de julio de 2015, con valoración a 30 de junio de 2015, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Cuenta Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional - FOPEP, los recursos correspondientes a las inversiones de

la reserva matemática con corte a 31 de diciembre de 2014 de la nómina de pensionados cuyos derechos fueron causados en el Instituto de Seguros Sociales.

En virtud de la asignación de competencias indicada, Positiva efectuó el traslado del portafolio de inversiones de la reserva matemática ARL al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Cuenta Fondo

de Pensiones Públicas de Nivel Nacional – FOPEP- correspondiente a 23.064 pensiones por valor de \$3.407.372.651.196.

El parágrafo 1 del mencionado artículo, señaló que el valor de la reserva que corresponde a los cálculos actuariales adicionales que sea necesario efectuar por los derechos pensionales que no se encuentren incluidos en el cálculo actuarial inicialmente aprobado

y de fallos judiciales de procesos que se encuentren en curso a la fecha de entrada en vigencia del Decreto 1437 de 2015, será trasladado por Positiva a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional -

Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), en la medida en que los cálculos actuariales sean aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de financiar el pago de las pensiones en los valores a que haya lugar.

Ahora bien, para aquellos derechos pensionales que no fueron inicialmente incluidos en el cálculo actuarial, la Compañía continuó trasladando los recursos necesarios para el ajuste en el mismo, asumiendo de esta forma un mayor valor con sus recursos propios, puesto que las reservas técnicas recibidas del ISS en virtud del convenio de cesión de activos, pasivos y contratos suscritos con La Previsora Vida S.A., hoy Positiva Compañía de Seguros S.A., ya habían sido agotadas debido al acatamiento de la totalidad de las obligaciones adquiridas en virtud del mencionado convenio ya que la población de pensionados fue trasladada a la UGPP, en cumplimiento del artículo 80 de la Ley 1753 de 2015. Teniendo en cuenta lo anterior, desde el año 2020 hasta el 2023 el Gobierno Nacional venía incluyendo en la Ley del Presupuesto un artículo que establecía que las obligaciones de pago de las reservas a cargo de Positiva que se encuentren insolutas y las que se deban pagar a futuro, por aquellas pensiones o reliquidaciones que no se encuentren incluidas en el cálculo actuarial aprobado en desarrollo del artículo 80 de la ley 1753 de 2015 y su decreto reglamentario, así se hayan derivado de fallos judiciales ejecutoriados en cualquier tiempo, sean asumidos por la Nación. Esta situación no fue definida para las vigencias 2024 y 2025. De conformidad con la necesidad expuesta, se solicita que a partir de 2026 y de aquí en adelante, las obligaciones de pago de las reservas del ramo de Riesgos Laborales a cargo de Positiva Compañía de Seguros S.A. que se encuentren insolutas y las que se deban pagar a futuro, por aquellas pensiones o reliquidaciones que no se encuentren incluidas en el cálculo actuarial aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en desarrollo del artículo 80 de la Ley 1753 de 2015 y sus decretos reglamentarios, así se

hayan derivado de fallos judiciales ejecutoriados en cualquier tiempo, serán asumidas por la Nación y transferidas al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP.

II. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés



Olga Lucía Velásquez
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde



OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA
Representantes la Cámara por Tolima
Partido Liberal
